Deutscher Bundestag **Drucksache 16/5109**
16. Wahlperiode 25. 04. 2007

Antrag

der Abgeordneten Ulla Jelpke, Petra Pau, Sevim Dağdelen, Heike Hänsel, Dr. Hakki Keskin, Jan Korte, Kersten Naumann, Wolfgang Neskovic und der Fraktion DIE LINKE.

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft für eine grundlegende Wende der europäischen Migrations- und Flüchtlingspolitik nutzen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Der Deutsche Bundestag teilt die Besorgnis des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) und des Europäischen Parlaments, wonach die EU-Verfahrensrichtlinie (2005/85/EG) strukturell dazu beiträgt, dass sich Europa seiner Verantwortung im internationalen Flüchtlingsregime entzieht. Dies betrifft insbesondere das europäische Konzept der „sicheren“ Dritt- bzw. Herkunftsstaaten, das in Deutschland schon seit 1993 dafür sorgt, dass zahlreiche Flüchtlinge ohne Prüfung ihrer Asylanträge abgewiesen werden. Durch diese Politik wird das Gebot der Nichtzurückweisung (non-refoulement) von schutzsuchenden Flüchtlingen in der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) systematisch unterlaufen.

2. Der Deutsche Bundestag unterstreicht seine Auffassung, dass Bemühungen der Europäischen Union, für eine verbesserte Aufnahme und einen verbesserten Schutz von Flüchtlingen in herkunftsnahen Regionen zu sorgen, kein Grund für eine Einschränkung des Flüchtlingsschutzes in der EU sein können. Im Gegenteil sollten die Mitgliedstaaten der EU großzügig von der Möglichkeit Gebrauch machen, überforderte Erstaufnahmestaaten durch die dauerhafte Übernahme von Flüchtlingen zu unterstützen („resettlement“).

3. Der Deutsche Bundestag kritisiert, dass in Verhandlungen über die „Entwicklungszusammenarbeit“ u. a. mit afrikanischen Staaten formell oder informell der Abschluss von Rückübernahmeabkommen für eigene und fremde Staatsangehörige zur Voraussetzung für eine weitere Kooperation bzw. für das Angebot erleichterter Visumsbestimmungen oder legaler Einreise- und Arbeitsmöglichkeiten gemacht wird. Der Deutsche Bundestag verurteilt die Zusammenarbeit der EU und einzelner Mitgliedstaaten mit den nordafrikanischen Transitstaaten im Rahmen der Migrationskontrolle. In diesen kommt es – in unterschiedlichem Maße – zu erheblichen Menschenrechtsverletzungen und massiven Verstößen gegen rechtsstaatliche Grundsätze. Flüchtlinge sind auf einen wirksamen Rechtsschutz aber in besonderer Weise angewiesen, denn sie stellen eine Bevölkerungsgruppe mit sehr schwacher rechtlicher, politischer und sozialer Position dar.

4. Der Deutsche Bundestag nimmt mit Bedauern zur Kenntnis, dass die „deutsch-französische Initiative für eine neue europäische Migrations-

politik“ keinen Neuansatz darstellt. Im Gegenteil: Die Schaffung legaler Einwanderungsmöglichkeiten orientiert sich demnach allein am Arbeitskräftebedarf der einzelnen Nationalstaaten. Und das Angebot befristeter legaler Einreise- und Arbeitsmöglichkeiten soll zugleich als „Faustpfand“ für Verhandlungen der Kommission bzw. der Mitgliedstaaten mit Herkunfts- und Transitstaaten zum Abschluss von Rückübernahmeabkommen und zur Erreichung einer uneingeschränkten Kooperation im Rahmen der ansonsten unverändert restriktiven Migrations- und Asylpolitik dienen. Eine solche Politik ignoriert zugleich die Interessen der Betroffenen.

5. Der Deutsche Bundestag weist auf das Schärfste den mit dem „Schäuble-Sarkozy-Papier“ erweckten Eindruck zurück, ohne die Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung drohe „der soziale Zusammenhalt unserer Gesellschaften“ verloren zu gehen. Diese Äußerung gerät in die Nähe rechtsextremer Sozialdemagogie. Der soziale Zusammenhalt der europäischen Gesellschaften wird in allererster Linie durch Arbeitslosigkeit, Lohnraub und Zerstörung des Sozialstaats gefährdet sowie durch rechtsextreme Ideologien, Parteien und Bewegungen, die durch solche Äußerungen und Bedrohungsszenarien gestärkt werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

sich im Rahmen ihrer EU-Ratspräsidentschaft für eine grundlegende Neuausrichtung der europäischen Migrations-, Flüchtlings- und Integrationspolitik anhand der folgenden Leitlinien einzusetzen:

1. Die Europäische Union setzt sich dafür ein, dass die Mitgliedstaaten sich im Rahmen einer gemeinsamen Europäischen Integrationsagenda zur rechtlichen, politischen und sozialen Gleichstellung aller Migrantinnen/Migranten (selbstverständlich auch der Flüchtlinge) verpflichten. Ziel ist es, alle Benachteiligungen und Diskriminierungen zu beseitigen.

   Die Europäische Union verweigert sich einer Migrationspolitik, die Migrantinnen und Migranten unter dem Stichwort „zirkuläre Migration“ lediglich als „Instrumente“ behandelt, mit denen Defizite beim Arbeitskräftebedarf in einzelnen EU-Staaten ausgeglichen werden sollen.

2. Die Europäische Union wird im Rahmen ihrer Entwicklungszusammenarbeit das Interesse der Menschen in Afrika, Asien und Südamerika an ihrer ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklung in den Mittelpunkt der Bemühungen stellen. Sie verzichtet darauf, weitere Handelsliberalisierungen in Verhandlungen mit den Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP-Staaten) sowie den Staaten und Staatengruppen Lateinamerikas und Südostasiens durchzusetzen, und verhandelt solidarische und entwicklungspolitisch kohärente Assoziierungsabkommen. Neben den europäischen Parlamenten werden auch Gewerkschaften, Umwelt- und Menschenrechtsorganisationen aus allen beteiligten Ländern in die Verhandlungen einbezogen.

3. Der Schutz von Flüchtlingen wird zum Primat der europäischen Flüchtlingspolitik gemacht. Die in der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankerten Grundsätze, insbesondere des Non-refoulement-Gebots, werden umfassend angewandt. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union werden aufgefordert, zur Entlastung von Erstaufnahmestaaten, die mit deren Versorgung überfordert sind, Flüchtlinge aufzunehmen („resettlement“).

   Die Dublin-II-Verordnung wird so geändert, dass Flüchtlinge die eigenständige Wahl ihres Aufnahmelandes ermöglicht wird.

Es wird keiner Liste sicherer Dritt- und Herkunftsstaaten auf europäischer Ebene zugestimmt und eine Rücknahme der Regelungen zu sicheren Dritt- bzw. Herkunftsstaaten auf europäischer Ebene wird angestrebt.

4. Die Europäische Union setzt sich im Europarat für EU-weit abgestimmte Legalisierungsmöglichkeiten ein, die Betroffene aus ihrer rechtlosen Situation befreien. Kein Mitgliedstaat darf wegen der Durchführung solcher Programme unter politischen Druck gesetzt werden.
5. Bei der Schaffung legaler Einwanderungs- und Arbeitsmöglichkeiten ist dafür Sorge zu tragen, dass kein Niedriglohnsektor entsteht und hohe soziale Standards für alle Menschen in der EU geschaffen werden. Bei den gemeinsamen Anstrengungen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung wird sichergestellt, dass illegal beschäftigten Migrantinnen/Migranten nicht die Abschiebung oder andere Bestrafung droht, wenn sie sich gegen ausbeuterische Arbeitsverhältnisse zur Wehr setzen.
6. Die Unterstützung für die Europäische Grenzschutzagentur Frontex wird eingestellt. An ihrer Stelle wird eine Europäische Koordinierungsstelle zur menschenwürdigen und rechtsstaatlichen Aufnahme von Flüchtlingen eingesetzt.
7. Bei der Entwicklung eines gemeinsamen Visakodex werden die Reisefreiheit und die individuellen Bedürfnisse der Individuen als vorrangige Prinzipien festgeschrieben.
8. Die elektronische Totalerfassung von Drittstaatsangehörigen, die in das Territorium der Europäischen Union einreisen, wird abgelehnt.

Berlin, den 24. April 2007

Dr. Gregor Gysi, Oskar Lafontaine und Fraktion

Begründung

An erster Stelle der deutschen und europäischen Flüchtlingspolitik muss die Aufnahme schutzbedürftiger Menschen stehen. Staatspolitische Interessen können nicht gegen Menschenrechte abgewogen werden. Dies folgt aus dem universalen Charakter der Menschenrechte und ist eine Lehre der deutschen Geschichte. Ebenso wie zahlreiche Menschen der Verfolgung durch den NS-Staat nur entkamen, weil sie Aufnahme in anderen Staaten fanden, wurden andere Opfer dieser Verfolgung, weil die Zielstaaten ihrer Flucht sie aus Gründen der Kontrolle und Steuerung von Zuwanderung nicht aufnahmen. Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) als Konsequenz dieser Erfahrungen ist für die Bundesrepublik Deutschland und die Mitgliedstaaten der Europäischen Union ebenso bindend wie entsprechende Regelungen der Europäischen Menschenrechtskonvention, in diesem Fall vor allem die des Artikels 3 EMRK.

Die menschenrechtlichen Probleme der EU-Migrationspolitik werden anhand des in der „Mitteilung der Kommission über politische Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen“ (KOM (2006) 402 endg.) aufgeworfenen Problems der „gemischten Migrationsströme“ deutlich. Während konstatiert wird, dass internationalen Verpflichtungen zum Flüchtlingsschutz genüge getan werden müsse, richten sich die vorgeschlagenen oder ergriffenen Maßnahmen zur Abschottung unterschiedslos gegen alle unerlaubt Einreisenden (die „illegale Migration“). Zwar sind inzwischen Richtlinien zur Aufnahme von Flüchtlingen und zum Umgang mit ihnen

in Kraft getreten. Doch gleichzeitig sollen Flüchtlinge aktiv an einer Einreise in die EU gehindert werden, wie aus der „Verordnung (EG) 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ und aus der Mitteilung der Kommission an den Rat zum „Ausbau von Grenzschutz und -verwaltung an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union“ (KOM(2006) 733 endg.) hervorgeht.

Von Flüchtlingsorganisationen wie Pro Asyl und UNHCR wurde zu Beginn der deutschen EU-Ratspräsidentschaft kritisiert, dass die Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Union das Non-refoulment-Gebot unterlaufen, z. B. indem Asylanträge als „unbeachtlich“ behandelt werden, wenn die Antragstellerinnen/Antragsteller über einen „sicheren Drittstaat“ eingereist sind. Regelungen der so genannten Verfahrensrichtlinie der EU – 2005/85/EG vom 1. Dezember 2005 –, vor allem das Konzept „sicherer“ Dritt- und Herkunftsstaaten außerhalb der EU, sorgen strukturell dafür, dass sich Europa seiner Verantwortung im internationalen Flüchtlingsregime entzieht, indem den Transitstaaten und Ländern der Herkunftsregionen, die ohnehin schon die meisten Flüchtlinge aufnehmen, sukzessive die Gesamtverantwortung für den Flüchtlingsschutz übertragen werden soll. Selbst in dem Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD „Stärkung der Menschenrechtspolitik der Europäischen Union“ (Bundestagsdrucksache 16/3607) wird eine Überprüfung des Konzepts der sicheren Drittstaaten angemahnt (Punkt 10: „Flüchtlings- und Asylpolitik“).

Verschärft wird diese Politik der Externalisierung des „Flüchtlingsschutzes“ dadurch, dass in den zur Rücknahme zu verpflichtenden Transitstaaten menschenrechtliche Standards häufig nicht gelten. Wiederholt sind Fälle bekannt geworden, in denen Transitstaaten wie Libyen und Marokko Migrantinnen/Migranten an den Grenzen in der Wüste ausgesetzt haben. Mit solchen Staaten Rückübernahmeabkommen zu schließen, bedeutet „Kumpanei bei Menschenrechtsverletzungen“ (Presseerklärung von Pro Asyl vom 15. Januar 2007).

Die EU-Innen- und -Justizminister wollen Entwicklungszusammenarbeit und Hilfen für Transit- und Herkunftsstaaten von deren Kooperation bei der europäischen Abschiebepolitik abhängig machen (Abschluss von Rückübernahmeabkommen, Verhinderung der Flucht nach Europa durch schärfere Grenzkontrollen usw.). Auch die Kommission hat derartige Vorschläge unterbreitet (KOM (2006) 402 endg.). Bilaterale Vereinbarungen bestehen z. B. bereits zwischen Italien und Libyen. Zu befürchten ist, dass als „Entwicklungshilfe“ deklarierte Mittel unmittelbar in den Ausbau der Grenzsicherung fließen. Eine ähnliche Politik verfolgte die Bundesrepublik Deutschland ab Beginn der 90er Jahre gegenüber Osteuropa, indem finanzielle Hilfen mit dem Kauf von Technologien zur Grenzsicherung verknüpft wurden. Die derzeitige Politik der Abschottung der EU findet ihr Modell in der Asylpolitik der Bundesrepublik Deutschland aus den 90er Jahren. Hier wurde über Rückübernahmeabkommen erreicht, dass die von Flüchtlingen zu überwindende Grenze immer weiter ostwärts verlagert wurde. Die von der Bundesrepublik Deutschland betriebene „Grenzsicherung“ kostete an der Grenze zu Polen und der Tschechischen Republik von 1993 bis 2005 121 Menschen das Leben; 259 wurden verletzt (vgl. „Bundesdeutsche Flüchtlingspolitik und ihre tödlichen Folgen“, Dokumentationsstelle der Antirassistischen Initiative Berlin, Berlin 2006). Aufgrund der Flucht über das Meer liegen die Zahlen an den Südgrenzen der EU weit darüber. Es muss mit einer erschreckenden Zahl von mindestens 20 000 bis 30 000 Todesopfern an den EU-Außengrenzen seit Anfang der 90er Jahre gerechnet werden: Nach Angaben der Regionalregierung der Kanaren gab es allein im Jahr 2006 auf dem Weg zu den Kanarischen Inseln ca. 6 000 Tote (www.heise.de/tp/r4/artikel/24/24336/1.html). Unter Einbezug einer Dunkelziffer kommt Helmut Dietrich von der Forschungsgesellschaft Flucht und Migration (FFM) auf die geschätzte Zahl von 12 000 bis 14 000 Toten von 1991 bis 2004 in der Meerenge von

Gibraltar (vgl.: „AusgeLAGERt. Exterritoriale Lager und der EU-Aufmarsch an den Mittelmeergrenzen“, Hrsg.: Niedersächsischer Flüchtlingsrat/FFM/Komitee für Grundrechte und Demokratie, Bockenem 2005, S. 37).

Wer die Skrupellosigkeit von „Schlepperbanden“, also Fluchthelfern, für die hohe Zahl der Toten verantwortlich macht, verdreht Ursache und Wirkung. Denn das europäische Grenzregime stellt gewissermaßen die „Geschäftsgrundlage“ für „Schlepperorganisationen“ dar, deren „Dienste“ angesichts der hermetischen Abschottung „unentbehrlich“ werden. Da für Migrantinnen und Migranten kein legaler Weg in die EU führt, sind sie auf Wege verwiesen, die mit einem hohen Risiko behaftet sind oder sie in die Arme skrupelloser Geschäftemacher treiben – sei es, dass sie mit morschen, ungeeigneten Booten versuchen (müssen), das Meer zu durchfahren, sei es, dass sie in LKW oder Containern auf dem Landwege dem Risiko ausgesetzt sind, zu erfrieren oder zu ersticken.

Die Bekämpfung tatsächlicher Fluchtursachen ist aufwendiger und braucht mehr Zeit als die technologische Aufrüstung der „Grenzsicherung“ und die Zusammenführung polizeilicher, militärischer und nachrichtendienstlicher Ressourcen und Kompetenzen, wie in der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex. Dennoch muss die Bundesregierung für eine solidarische Entwicklungszusammenarbeit und Außenwirtschaftspolitik der EU statt einseitiger Freihandelsabkommen und neoliberaler Dogmen eintreten. Genauso sind eine Außen- und Friedenspolitik erforderlich, die auf militärische Mittel grundsätzlich verzichten, Kriege verhindern und Konflikte schlichten können, indem sie sich den sozialen, politischen und wirtschaftlichen Gründen für Krieg, Vertreibung und instabilen politischen Verhältnissen widmen.

Da die EU keinerlei Kompetenzen hat, über Zuwanderungsquoten zu entscheiden, bedeutet die Zustimmung der Entwicklungsländer zur „zirkulären Migration“ die Akzeptierung eines „ungedeckten Wechsels“, bei dem ungewiss bleibt, wie viele ihrer Bürgerinnen und Bürger letztlich davon profitieren. Das Konzept einer „zirkulären Migration“ erinnert unverkennbar an das Konzept der „Gastarbeiterbeschäftigung“ in Deutschland, in dem irrtümlich ebenfalls von einer „Arbeitsrotation“ ausgegangen worden war. Zugleich enthält das in Stratford-upon-Avon veröffentlichte Schäuble-Sarkozy-Papier altbekannte Forderungen nach „konsequenten Rückführungen“, einer „effektiveren Überwachung der EU-Außengrenzen“, dem vermehrten Abschluss von „Rückübernahmeabkommen“, „ernsthaften Sanktionsmaßnahmen“ gegenüber „in Fragen der Rückführung nicht kooperationsbereiten Drittstaaten“ usw. Die Möglichkeit legaler Zuwanderung soll eine umso rücksichtslosere „Grenzsicherung“ legitimieren. Das Angebot von Einwanderungskontingenten soll zudem von der Kommission dafür genutzt werden, um Drittstaaten unter Druck zu setzen, „ihrer Pflicht zur Rücknahme derjenigen Migranten nach[zu]kommen, die nicht freiwillig zurückkehren wollen“. Die Mitteilung der Kommission über „Schritte zur Entwicklung eines umfassenden europäischen Migrationskonzeptes“ (KOM(2006) 735 endgültig) unterscheidet sich nicht grundsätzlich von dem Ansatz des deutschen und französischen Innenministers.

Wichtiges Element dieser restriktiven Migrationspolitik sind die in den vergangenen Jahren sukzessive aufgebauten Datensysteme in der EU. Mit dem „Schengener Informationssystem“ (SIS) ist mittels der Kategorie „zur Einreiseverweigerung ausgeschriebene Drittstaatsangehörige“ eine Datenbank aufgebaut worden, in der abgewiesene oder illegal eingereiste Flüchtlinge systematisch erfasst werden. Unter den gespeicherten Personen machen diese die mit Abstand größte Gruppe aus (siehe Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. „Datenschutz im Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts – Schengener Informationssystem“ auf Bundestagsdrucksache 16/1044). Eine noch umfassendere Erfassung abgelehnter Asyl-An-

tragsteller und illegal eingereister oder aufhältiger Drittstaatsangehöriger wird durch das gemeinschaftsweite Informationstechnologiesystem für den Vergleich der Fingerabdrücke von Asylbewerbern, EURODAC, hergestellt. Es soll die Umsetzung des durch die Verordnung 343/2003 ersetzten „Dubliner Abkommens“ sicherstellen, das Kriterien und Verfahren festlegt, um den für die Prüfung eines innerhalb der EU gestellten Asylantrages zuständigen Mitgliedstaat festzustellen. Mit dem geplanten Visa-Informationssystem soll die Kompletterfassung aller in die EU einreisenden Drittstaatsangehörigen einschließlich ihrer biometrischen Daten abgeschlossen werden. Auch die einladenden EU-Bürgerinnen/Bürger sollen zunehmend systematisch erfasst werden. Es soll sogar möglich sein, in einem zentralen elektronischen Datensystem Ein- und Ausreise zu erfassen (vgl. KOM(2006) 402 endg.). Drittstaatsangehörige werden so zu Objekten umfassender datenmäßiger Erfassung und Kontrolle. Eine Abwägung mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung findet erst gar nicht statt.

Die Europäische Union kann trotz der Verfehlungen der Vergangenheit zum positiven Akteur einer gemeinsamen Migrations- und Flüchtlingspolitik werden. Dies betrifft insbesondere den Umgang mit statuslosen Drittstaatsangehörigen (bzw. Staatenlosen). Ihre Menschenrechte auf körperliche und seelische Unversehrtheit, Gesundheitsversorgung, Bildung usw. müssen sichergestellt werden. Als ein wichtiges Mittel der Befreiung aus der Rechtlosigkeit muss ihre Legalisierung angesehen werden. Nur so lässt sich die bis zur Sklaverei reichende Ausbeutung von Statuslosen wirkungsvoll überwinden. Statuslose haben in Europa keine andere Möglichkeit, als sich illegal beschäftigen zu lassen. Nicht sie sind mit Strafe zu bedrohen, sondern ihre Ausbeuter und Sklavenhalter. Nur, wenn die Betroffenen sich ohne Angst vor Strafe und Abschiebung gegen ihre Ausbeutung zur Wehr setzen können, kann illegale, menschenrechtsverletztende Beschäftigung aus der Welt geschafft werden.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333